

Джерело: Письменний В.В. Перспективи впровадження в Україні прогресивної форми оподаткування доходів фізичних осіб // Вісник Львівської державної фінансової академії: Економічні науки. – 2009. – №17. – С. 40–48.

Письменний В. В.

*ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ПРОГРЕСИВНОЇ ФОРМИ
ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ*

Постановка проблеми. Необхідність впровадження в Україні прогресивної форми оподаткування доходів фізичних осіб сьогодні не викликає жодних сумнівів у науковців, економістів, політиків та громадськості. Адже пропорційна шкала податкових ставок не відповідає сучасному механізму прибуткового оподаткування громадян, притаманному податковим системам зарубіжних країн, і потребує радикальних змін. В умовах загострення кризових явищ у вітчизняній економіці податок з доходів фізичних осіб, механізм справляння якого базується на прогресивній шкалі податкових ставок, може стати потужним інструментом перерозподілу доходів заможних громадян на користь бідних верств населення. Відтак, будучи основою формування дохідної бази місцевих бюджетів, у найближчій перспективі його роль у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування може зрости.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В економічній літературі питанням оподаткування доходів фізичних осіб приділено чимало уваги. Зокрема, вони висвітлені у публікаціях вітчизняних науковців: В. Л. Андрущенка, О. Д. Василика, В. П. Вишневського, Т. І. Єфименко, Ю. Б. Іванова, А. І. Крисоватого, О. І. Луніної, В. М. Опаріна, А. М. Соколовської, В. М. Суторміної, В. М. Федосова, С. І. Юрія та ін. Вагомий внесок у дослідження проблемних аспектів функціонування підсистеми прибуткового оподаткування громадян зробили зарубіжні автори: Р. Масгрейв, В. Мау, Ю. Немец, Дж. Сакс, Д. Стігліц, В. Танзі, С. Тібу та М. Шніцер. Втім, незважаючи на достатньо прагматичну деталізацію в їхніх працях механізму справляння податку з доходів фізичних осіб, питання модернізації прогресивної шкали податкових ставок практично не розглядаються.

Зважаючи на відсутність чітко виражених концептуальних підходів до реформування в Україні підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб, сьогодні виникає гостра необхідність у дослідженні цієї проблематики.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування доцільності впровадження прогресивної шкали ставок податку з доходів фізичних осіб і, відповідно, зміни принципів побудови підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб на основі аналізу існуючої у цій сфері ситуації.

Виклад основного матеріалу. Ключовою причиною внесення свого часу змін до механізму справляння податку з доходів фізичних осіб було те, що прогресивна шкала податкових ставок, яка діяла до 2004 р. для стягнення прибуткового податку з громадян, не відповідала реальному розмежуванню доходів населення. Зокрема, переважна більшість доходів, що отримували громадяни України у вигляді заробітної плати, оподатковувались за ставкою 20%. Натомість інші інтервали прогресивної шкали податкових ставок практично не застосовувались у зв'язку з приховуванням реальної заробітної плати або її виплатою нижче мінімального рівня у випадках неповної зайнятості. Таким чином, підсистема прибуткового оподаткування громадян мала не прогресивний, а пропорційний характер. Крім того, механізм справляння прибуткового податку з громадян не виконував регулюючої функції, оскільки через неможливість підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери інститут мінімальної заробітної плати держава використовувала вкрай обмежено.

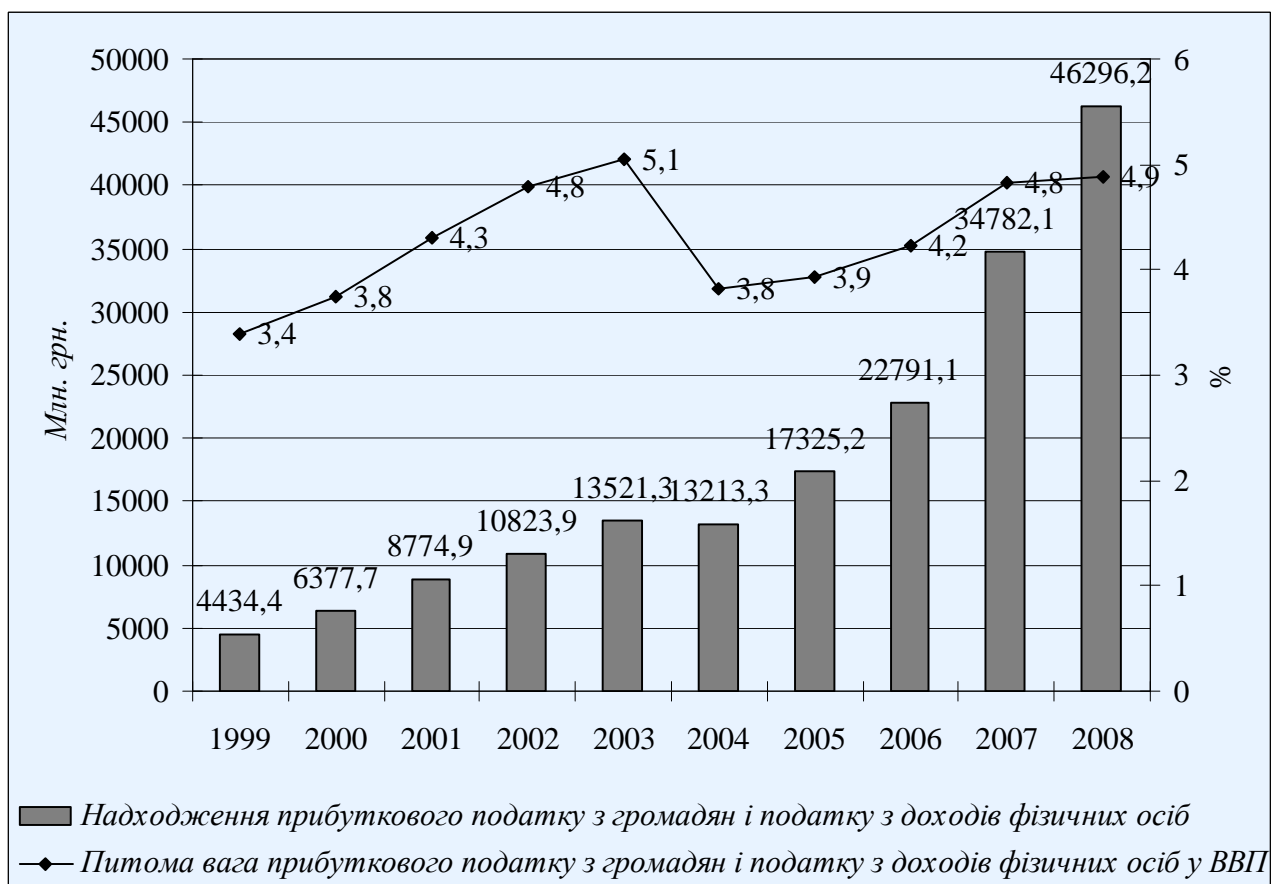


Рис. 1. Динаміка надходження прибуткового податку з громадян і податку з доходів фізичних осіб упродовж 1999–2008 рр. (побудовано на основі [1, с. 27; 2; 3])

Відтак у 2004 р. було впроваджено податок з доходів фізичних осіб із чітко вираженою пропорційною шкалою податкових ставок. Щоправда, внаслідок внесення змін у нормативно-правове поле нашої держави (зокрема, у частині встановлення базової податкової ставки та застосування податкової соціальної пільги) реального зниження

податкового навантаження на громадян не відбулося. Більше того, у 2004 р. надходження податку з доходів фізичних осіб були на 308,0 млн грн нижчими, ніж у 2003 р. під час справляння прибуткового податку з громадян (рис. 1). Проте динаміка надходження цього платежу в наступні роки демонструє тенденцію до зростання (з 13 213,3 млн грн у 2004 р. до 46 296,2 млн грн у 2008 р.). Поштовхом до таких зрушень стало збільшення мінімальної заробітної плати і зростання базової податкової ставки з 13% до 15%. Водночас спостерігалось як зниження рівня ухиляння від оподаткування, так і зростання ефективності податкового адміністрування та посилення контрольної роботи податкових органів.

Слід відзначити, впроваджена у 2004 р. пропорційна шкала податкових ставок не вирішила проблему детінізації заробітної плати, що було лейтмотивом реформування в Україні підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб. Адже роботодавцю байдуже, за якою ставкою податок буде стягнуто із заробітної плати працівника. Його, передусім, цікавить розмір нарахувань на фонд оплати плати, який піддається значно більшому податковому навантаженню. Відтак у зв'язку зі зростанням соціального розшарування населення необхідно запроваджувати прогресивну форму оподаткування доходів фізичних осіб, за якої податкові ставки збільшуються зі зростанням доходів громадян (її позитивні та негативні сторони узагальнені нами на рис. 2).



Рис. 2. Позитивні та негативні сторони оподаткування доходів фізичних осіб за прогресивною шкалою податкових ставок

На думку скептиків, впровадження в Україні цієї форми оподаткування з прогресивною шкалою податкових ставок може призвести до збільшення податкового

навантаження на середній клас – клас, що на нього традиційно опирається демократично орієнтоване суспільство. При цьому громадяни, котрі отримують високі доходи, можуть залишитися поза межами оподаткування, ухиляючись від сплати цього податку. З огляду на це взірцем має стати контрольна діяльність податкових органів, спрямована на виявлення фактів ухилення від оподаткування та покарання винних осіб. Так, упродовж останніх років робота органів державної податкової служби була зорієнтована на виявлення фактів приховування доходів при виплаті заробітної плати, на з'ясування повноти легалізації об'єктів оподаткування роботодавцями та вжиття заходів із запобігання втрат дохідної частини місцевих бюджетів.

Як відомо, зміст прогресивної форми оподаткування доходів фізичних осіб полягає у тому, що зі зростанням абсолютної величини доходів громадян збільшується та її частина, яку держава стягує в бюджет для подальшого перерозподілу. При цьому її основна мета полягає в тому, щоб розподілити частину доходів найбільш заможних верств населення на користь бідних. Таким чином, з одного боку, проявляється соціальна значимість запровадження прогресивної шкали ставок податку з доходів фізичних осіб, а з іншого – роль держави у фінансовій підтримці соціально незахищених і малозабезпечених громадян. Проте надмірним піклуванням про бідних не слід перекреслювати стимули до самозабезпечення, адже в умовах загострення кризових явищ у суспільстві це може призвести до зниження економічного та соціального розвитку країни. Отже, необхідно знайти “золоту середину”, коли державна підтримка не буде виходити за допустимі межі, забезпечуючи мінімальні соціальні стандарти.

Зарубіжна практика свідчить, що правильний підхід до диференціації прогресивного прибуткового податку є одним із варіантів виходу з кризи у системі місцевих фінансів. “Це станеться, якщо ставка податку буде диференційована так, що для малої зарплати вона буде дуже низькою, для високої платні – дійсно високою, а для середньої – не перебільшить нинішньої ставки. Якщо у цього податку буде, так би мовити, соціальна функція, яка збільшить прибутки для малозабезпечених, збільшить купівельну спроможність, то у зв'язку з цим сприятиме розвитку економіки”, – зазначає латвійський економіст Р. Карнієте у підтримку впровадження прогресивної форми оподаткування доходів фізичних осіб [4]. Як результат, у Латвійській Республіці успішно функціонує підсистема оподаткування доходів фізичних осіб, забезпечуючи бюджети стабільними фінансовими ресурсами.

Позитивний досвід функціонування прогресивної форми оподаткування доходів фізичних осіб за кордоном може бути успішно використаний у нашій державі. У табл. 1 представлено запропоновану нами шкалу прогресивних податкових ставок, диференційованих відповідно до отримуваного доходу фізичними особами в різних

адміністративно-територіальних одиницях. Такий підхід має під собою економічне підґрунтя та яскраво виражену соціальну орієнтацію, оскільки продиктований різкими коливаннями розміру заробітної плати та інших доходів населення в економічно розвинутих і депресивних регіонах. На відміну від фіксованої податкової ставки (відповідно до Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” базова податкова ставка становить 15% [5]), прогресивна шкала податкових ставок дає змогу позбавитись від так званої “зрівнялівки” в оподаткуванні, яка є основним постулатом марксизму, адже особи, котрі отримують високі доходи, будуть справляти податок за вищими податковими ставками. Крім того, органам місцевого самоврядування буде надано можливість самим встановлювати той чи інший розмір податкових ставок залежно від отримуваного доходу. Це сприятиме реалізації власної податкової політики на місцевому рівні, що зробить їх фінансово незалежними від центральних органів державного управління.

Таблиця 1

Прогресивна шкала ставок податку з доходів фізичних осіб (за даними 2008 р.)

Шкала податкових ставок	м. Київ	Донецька обл., Дніпропетровська обл., Київська обл., Запорізька обл.	Луганська обл., м. Севастополь, Харківська обл., Полтавська обл., Одеська обл., Миколаївська обл., АР Крим	Львівська обл., Івано-Франківська обл., Рівненська обл.	Сумська обл., Черкаська обл., Закарпатська обл., Хмельницька обл., Кіровоградська обл., Вінницька обл., Житомирська обл., Чернівецька обл.	Волинська обл., Херсонська обл., Чернігівська обл., Тернопільська обл.
10%	До 515 грн	До 515 грн	До 515 грн	До 515 грн	До 515 грн.	До 515 грн
11–15%	516–1 500 грн	516–1 000 грн	516–800 грн	516–750 грн	516–700 грн	516–650 грн
16–20%	1 501–3 000 грн	1 001–2 000 грн	801–1 600 грн	751–1500 грн	701–1 400 грн	651–1 300 грн
21–25%	Понад 3 001 грн	Понад 2 001 грн	Понад 1 601 грн	Понад 1 501 грн	Понад 1 401 грн	Понад 1 301 грн

Як видно з даних табл. 1, базову податкову ставку планується встановити у розмірі 10% в усіх адміністративно-територіальних одиницях для осіб, обсяг доходів яких не перевищує розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на початку року. Інші податкові ставки будуть розраховуватися залежно від середньомісячної заробітної плати в тому чи іншому регіоні й щороку індексуватися задля забезпечення стабільності надходжень

цього виду платежу (на рис. 3 зображена динаміка середньомісячної заробітної плати в адміністративно-територіальних одиницях України у 2008 р.). У м. Києві запропоновано встановлювати ставки податку з доходів фізичних осіб у розмірі 11–15% для доходів, які коливаються в межах 515–1 500 грн, 16–20% – 1 501–3 000 грн, 21–25% – понад 3 001 грн.

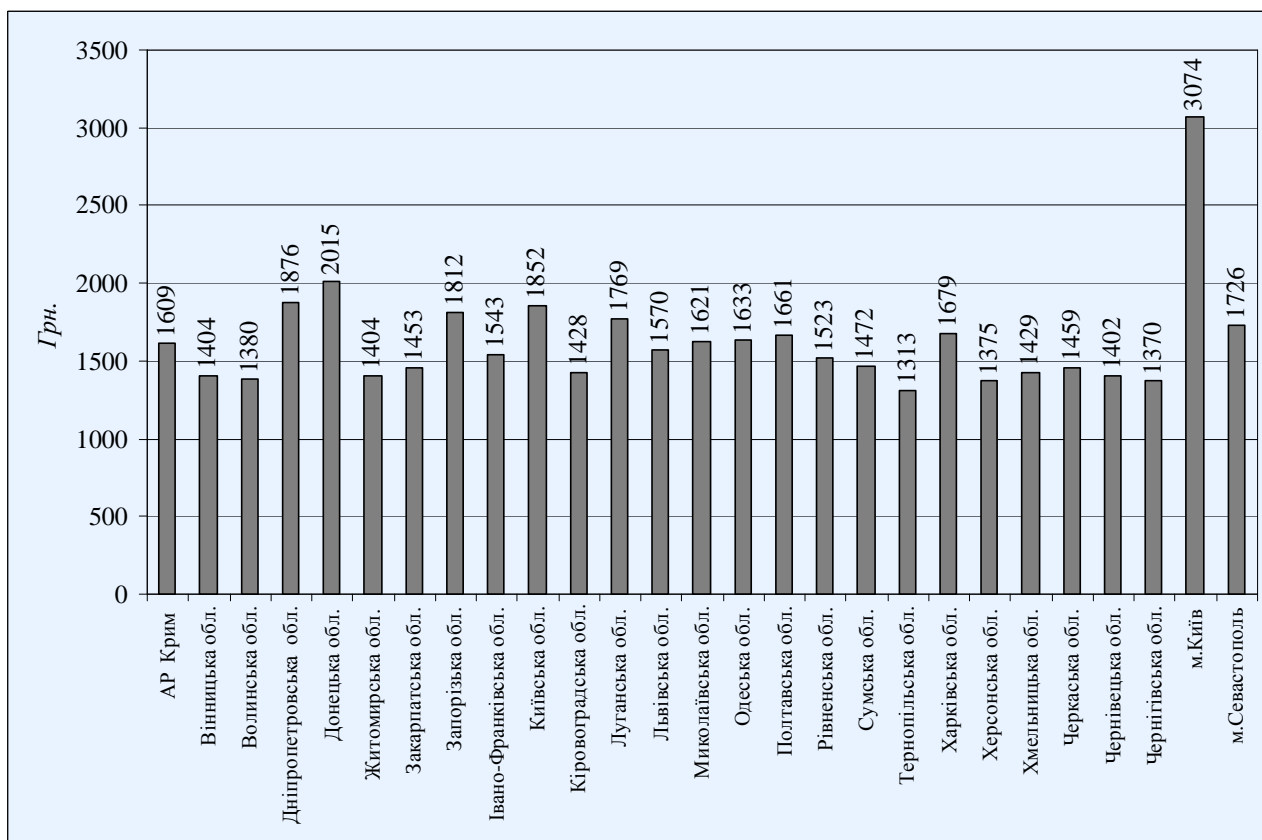


Рис. 3. Динаміка середньомісячної заробітної плати в адміністративно-територіальних одиницях України у 2008 р. (побудовано на основі [6])

Слід відзначити, що інфляційні процеси можуть опосередковано вплинути на стан надходження податку з доходів фізичних осіб при використанні запропонованої прогресивної шкали податкових ставок. Виходом із цієї ситуації може стати щорічне індексування бази оподаткування цього платежу, що сприятиме зростанню обсягу податкових надходжень до місцевих бюджетів. Саме у цьому контексті проявляються позитивні сторони механізму справляння податку з доходів фізичних осіб, що відрізняють його від прибуткового податку з громадян, для якого була встановлена схожа прогресивна шкала податкових ставок. Зауважимо, індексування бази оподаткування податку з доходів фізичних осіб є новим явищем для податкової системи нашої держави. Вважаємо, що його запровадження у найближчій перспективі дасть змогу продемонструвати можливості розглянутого механізму справляння податку з доходів фізичних осіб, а також визначити проблемні питання, що потребуватимуть першочергового усунення.

На нашу думку, запропонований механізм справляння податку з доходів фізичних осіб матиме також позитивний соціальний ефект, оскільки прогресивна шкала податкових ставок стимулюватиме уряд підвищувати розмір мінімальної заробітної плати, яка пов'язана зі встановленням базової податкової ставки, що опосередковано впливатиме на збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок зростання обсягу надходжень податку з доходів фізичних осіб. При цьому підвищиться життєвий рівень населення, а також поліпшиться якість надаваних суспільно значимих благ і послуг на місцевому рівні. Враховуючи те, що економічна криза ще більше посилила незадовільний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, реформування в Україні підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб дасть змогу в повному обсязі профінансувати соціально-культурну сферу.

Зважаючи на безконтрольність і неефективність надання податкових пільг, актуальним залишається питання відмови від пільгового режиму оподаткування доходів фізичних осіб. Із нашої точки зору, за умови впровадження прогресивної шкали податкових ставок слід ліквідувати інститут податкових пільг, оскільки низькі доходи будуть оподатковуватись за базовою податковою ставкою. Звичайно, необхідність здійснення податкового платежу з високих доходів за вищими податковими ставками може призвести до приховування реальної заробітної плати. Проте підвищення ефективності діяльності контролюючих органів, поліпшення правової свідомості населення, посилення кримінальної й адміністративної відповідальності у цій сфері повинні сприяти врегулюванню питань як оплати праці, так і оподаткування доходів фізичних осіб відповідно до норм законодавства.

Відзначимо, економічна криза, яка охопила усі ланки фінансової системи нашої держави, негативно вплинула не лише на доходи громадян, а й призвела до зменшення видатків домогосподарств на споживання і скорочення заощаджень, протягом останніх років різко знизились доходи населення від банківських операцій та відчуження майна. Це, безперечно, вплине на стан надходження податку з доходів фізичних осіб у майбутньому. Проте від оподаткування таких доходів не варто відмовлятися, оскільки кон'юнктурні коливання в економіці зміняться, а ситуація у банківській системі та на ринку нерухомості з часом налагодиться. А це означатиме додаткові надходження до місцевих бюджетів у разі розширення бази оподаткування податку з доходів фізичних осіб (за умови введення оптимальних податкових ставок, адекватних отриманим доходам від банківських операцій та відчуження майна).

Висновки. Таким чином, дослідження концептуальних підходів до реформування підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб у частині впровадження прогресивної шкали податкових ставок дає можливість зробити такі висновки:

– по-перше, впровадження прогресивної шкали податкових ставок дасть змогу знівелювати значну диференціацію доходів громадян і забезпечить місцеві бюджети достатніми та стабільними фінансовими ресурсами;

– по-друге, віднесення податку з доходів фізичних осіб до переліку місцевих податків і зборів сприятиме формуванню органами місцевого самоврядування власної податкової політики за рахунок впровадження диференційованих податкових ставок та звільнення від оподаткування;

– по-третє, ліквідація пільгового режиму оподаткування доходів фізичних осіб забезпечить уникнення таких явищ, притаманних податковій системі нашої держави, як ухилення від оподаткування та подання неправдивих відомостей у податкових деклараціях про фінансовий стан платників;

– по-четверте, поліпшення механізму справляння, розширення бази оподаткування й оптимізації ставок цього податку зменшить рівень ухилення від оподаткування з боку потенційних платників і збільшить обсяг його надходжень до місцевих бюджетів;

– по-п’яте, посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за несплату податку, неправильний розрахунок платежу, подання неправдивих відомостей у податковій декларації тощо забезпечить стимулюючий характер підсистеми оподаткування доходів фізичних осіб.

Отже, податок з доходів фізичних осіб сьогодні знаходиться на стадії реорганізації та потребує пильної уваги з боку наукових кіл. Реалізація запропонованих нами заходів матиме позитивний ефект, оскільки вони базуються на фундаментальних принципах прибуткового оподаткування. Натомість подальші наукові пошуки мають бути націлені на прогнозування фінансових результатів від надходження податку з доходів фізичних осіб у частині побудови відповідної економіко-математичної моделі.

Література

1. Бюджет України 2006 / Статистичний збірник. – К.: Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с.
2. Проект Постанови Верховної Ради України “Про звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32410.
3. Проект Постанови Верховної Ради України “Про звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DF3EU0DI.html.

4. Пилип Л. Латвія через кризу затягує пасок [Електронний ресурс] / Людмила Пилип. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1752362.html>.
5. Закон України “Про податок з доходів фізичних осіб” // Відомості Верховної Ради України – 2003 – № 37. – Ст. 308. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=889-15&p=1255707249899393>.
6. Динаміка середньомісячної заробітної плати по регіонах у 1995–2008 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.